

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid
C/ Gran Vía, 19 , Planta 6 - 28013
45020036

NIG: 28.079.00.3-2019/0016503
Procedimiento Ordinario 298/2019
Demandante/s: AEDENAT ECOLOGISTAS EN ACCION
PROCURADOR D./Dña. MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO
Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

AUTO

En Madrid, a cinco de julio de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Procuradora DOÑA MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO, en representación de AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID, se interpuso, en, recurso contencioso administrativo en fecha 5 de julio de 2019, contra el Acuerdo de la JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID, de 27 de junio de 2019, cuya parte dispositiva resulta del siguiente tenor literal:

"Primero.- Avocar en el ámbito de la ZBE Madrid Central y únicamente para la adopción del presente acto, la competencia para "incoar, tramitar y resolver los expedientes por infracción de las normas de tráfico y circulación, con la imposición de sanciones a que, en su caso, hubiera lugar", delegada en la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación mediante el apartado 11.º3.1 del Acuerdo de 29 de octubre de 2015, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, exclusivamente para establecer el periodo de aviso previsto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 respecto de la infracción por acceso no autorizado a la ZBE Madrid Central.

Segundo.- Someter auditoria el funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central, sus dispositivos tecnológicos y procesos.





Tercero.- Establecer un periodo de preaviso, conforme a lo previsto en el primer párrafo del art. 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, mientras el sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoria.

Dicho periodo de aviso se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como mínimo, el 30 de septiembre de 2019, sin perjuicio de su posible ampliación hasta que finalice la auditoria y se adopten las oportunas soluciones de mejora. El periodo de aviso podrá, asimismo, ser ampliado en función de los resultados de la evaluación del funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central, que se llevará a cabo por el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

Cuarto.- Este acuerdo surtirá efectos desde el día de su adopción, sin perjuicio de su publicación en el BOLETIN OFICIAL DE LA COMUNIAD DE MADRID y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, así como en el sitio web municipal www.madrid.es.

Quinto.- Del presente acuerdo se dará cuenta al Pleno, a fin de que quede enterado del mismo"

SEGUNDO.- Por medio de OTROSÍ se interesó por la entidad recurrente, en el escrito de interposición del recurso, al amparo de lo prevenido en los artículos 129 y 135 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la medida cautelarisima "*inaudita parte*" consistente en que se acuerde la suspensión inmediata de la eficacia del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 27 de junio de 2019, por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central, sin exigencia de fianza o caución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Fundamenta la parte recurrente la adopción de la medida cautelarisima, en síntesis, en la lesión de los intereses generales urbanísticos y territoriales que se producirían de ejecutarse de forma inmediata el Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta





de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la zona de bajas emisiones Madrid Central.

Que resultan imprescindibles medidas como Madrid Central zona de bajas emisiones, por cuanto además de cumplir con la legalidad europea e internacional en materia de contaminación atmosférica, tienen por objeto mejorar la calidad del aire que respiramos los ciudadano de la ciudad de Madrid, lo que repercute de forma directa en la salud, teniendo por objeto dicha medida la reducción de emisiones de GEI a la atmosfera, cuyos efectos son irreversibles en relación con el cambio climático, cuyas consecuencias serían muy graves para la supervivencia de nuestra sociedad.

Que el Ayuntamiento de Madrid, acordó en sesión extraordinaria de Pleno, celebrada el día 5 de octubre de 2018, aprobar la Ordenanza de Movilidad Sostenible - Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 23 de octubre de 2018 y Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2018-, disponiéndose en desarrollo y ejecución del Plan de Calidad del Aire y el Cambio Climático de la Ciudad de Madrid, aprobado por acuerdo de 21 de septiembre de 2017, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, y estableciéndose *"un área central en la Ciudad en la que se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, para lograr un efecto catalizador positivo sobre la evolución del parque circulante en el municipio y la calidad del aire de toda la ciudad*" –art. 23.1 OMS-, contemplándose en el apartado segundo la delimitación de la ZBE Madrid Central. La entrada en funcionamiento de Madrid Central fue progresiva en base al art. 247 de la Ordenanza y su disposición transitoria tercera. No fue hasta el 30 de noviembre cuando entraron en vigor las normas del Madrid Central, estableciéndose conforme al precepto señalado, un periodo de prueba del sistema informático de gestión de multas desde enero hasta el 15 de marzo de 2019, en el que el Ayuntamiento remitió a los infractores que accedían al Madrid Central con vehículos sin autorización "*comunicación sin multa*" o avisos.

Considera la entidad recurrente que según los datos propios del Ayuntamiento de Madrid y los informes de la Comisión de Seguimiento, los resultados de la implantación del Madrid Central han sido positivos, y que se constatan en una reducción significativa del tráfico en los ejes principales del interior de Madrid Central, con la consiguiente mejora de la





fluidez del mismo, en cuanto al servicio de estacionamiento regulado –SER- se ha reducido su uso por los vehículos más contaminantes, casi en un 85% para los vehículos sin distinto ambiental y en 75% para los de categoría ambiental B, aumentando un 100% los vehículos ECO. Por lo que respecta a los datos de la estación de medición de la calidad del aire de la Plaza del Carmen, registró un descenso del 30% de los niveles de contaminación por NO_2 respecto al valor promedio del periodo 2010-2018 para el mes de junio, adjuntándose al escrito de recurso informe "Balance del efecto del Madrid Central sobre la calidad del Aire; junio de 2019", elaborado por Ecologistas en Acción en base a los datos del observatorio de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) de Retiro y los de la red de medición de la calidad del aire de la ciudad de Madrid. Y por último se señala por lo que respecta a las mejoras el incremento del uso del transporte público.

Que el acuerdo impugnado desactiva virtualmente y priva de toda eficacia la regulación del tráfico viario en el ámbito del Madrid Central. Que no puede olvidarse que la Comisión Europea tuvo particularmente en cuanta la medida de la ZBE Madrid Central para entender que pese al reiterado y contumaz incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmosfera más limpia en Europa, en lo que se refiere a los niveles de contaminación por dióxido de nitrógeno en la Ciudad de Madrid, se estaban adoptando "*medidas urgentes, creíbles, argentes y eficaces*", al considerar que dichas medidas podrán permitir lograr que la concentraciones de NO_2 se ajuste, antes de 2020, a los estándares fijados por la Directiva sobre la Calidad del Aire.

Considera la entidad recurrente que concurren los presupuestos del periculum in mora, necesario para adoptar la medida cautelar interesada, por cuanto de ejecutarse el acto se crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte, como consecuencia de que el daño ya estaría causado de forma irremediable tras el incremento de la emisión de GEI a la atmosfera como consecuencia de un incremento del tráfico en la ciudad. Que en el presente caso, una ponderación de los intereses en juego –el interés de los ciudadanos que optan por el vehículo privado como medio de transporte en la ciudad de Madrid, que podrían verse afectados por el mal funcionamiento puntual del sistema de vigilancia de la ZBE Madrid Central, versus el interés general de salvaguardar la calidad del aire, que afecta a la salud de todos, así como la reducción de GEI a la atmosfera para proteger nuestro medio ambiente de un cambio climático peligroso y científicamente





Administración de Justicia

demostrado – no cabe ninguna duda, de que es el derecho a salvaguardar la salud de los ciudadanos y del Planeta el que debe priorizarse.

SEGUNDO.- Como expresamente recoge el Auto del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2.001, el criterio decisivo para la adopción de las medidas cautelares está representado por lo que tradicionalmente se viene denominando el requisito del *"periculum in mora"*. Señalando, igualmente, que la concurrencia de ese requisito será de apreciar cuando, en la ponderación de los intereses que resulten enfrentados, inicialmente presente una importancia superior el interés propio que haya sido invocado por el accionante que reclame la medida cautelar. Debiendo añadirse que a esa exigibilidad del *"periculum in mora"*, en los términos que han quedado expuestos, viene a conducir la prescripción que se contiene en el artículo 130.1 de la nueva Ley Jurisdiccional de 1998 con el siguiente tenor: *"previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso"*.

En la fase de suspensión cautelar, el órgano jurisdiccional sólo puede realizar un análisis meramente indiciario de los intereses enfrentados para decidir esa primacía determinante de cuál ha de ser la solución procedente sobre la medida cautelar, sin que pueda adentrarse demasiado en la cuestión de fondo, en evitación de un prejuicio sobre la misma que resultaría difícilmente compatible con las garantías de contradicción y prueba que también son inherentes al derecho del artículo 24 de la Constitución, al carecerse todavía de los suficientes elementos de conocimiento para que tal enjuiciamiento pueda ser debidamente. Esto último, aplicado a los supuestos de alegaciones de nulidad de pleno derecho, significa que dicho vicio tiene que ser sea claro y manifiesto, y apreciable sin necesidad de profundizar en el fondo del asunto, para que se le pueda dar virtualidad en la fase de justicia cautelar.

La nueva regulación de las medidas cautelares en los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, anteriormente citada, tal como expresamente se indica en su Exposición de Motivos (VI, 5), se apoya en que la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela efectiva, como ya había declarado la jurisprudencia de esta Sala, y de que, por ello, la adopción de medidas provisionales que permiten asegurar el resultado del proceso no debe contemplarse como una



Madrid



excepción, sino como facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que resulte necesario, consistiendo el criterio para su adopción, cualquiera que sea su naturaleza, en que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueden hacer perder la finalidad del recurso, pero siempre sobre la base de una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto, de ahí que en el artículo 129.1 de aquélla se faculte a los interesados para solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia, y que en el artículo 130 se establezca que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso, así como que la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada, sin que, en ningún caso, puedan examinarse aquí y ahora cuestiones que afectan al fondo del recurso, por lo que se destacan la finalidad de la medida cautelar, únicamente el aseguramiento de la efectividad de la sentencia o del resultado del proceso cuando sea necesario, y la trascendencia de la ponderación de todos los intereses en conflicto, generales o de terceros, cuya frecuente tensión, por hallarse habitualmente enfrentados, entre otros, los de efectividad de la decisión judicial y los de eficacia administrativa (artículos 24.1 y 103.1 de la Constitución), ha de solucionarse a base de ponderar, casuísticamente, su preeminencia o prevalencia, en vista de la dificultad de fijar reglas generales, habida cuenta también del criterio que resultaba de la Exposición de Motivos de la anterior Ley Reguladora de esta Jurisdicción, a cuyo tenor, al juzgar sobre la procedencia de la suspensión a que se refería, habría de considerarse la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego, lo que imponía examinar el «grado» de dicho interés público, para adoptar la pertinente resolución sobre la suspensión de la ejecución, aunque sin poder prejuzgar la cuestión de fondo, al no ser el incidente de suspensión cauce procesal idóneo para decidir sobre la que es objeto del litigio (Autos del Tribunal Supremo de 19 de mayo y de 12 de noviembre de 1.998, de 28 de enero y de 9 de julio de 1.999, de 15 de marzo de 2.000, de 3 de abril y de 19 de junio de 2.001 y de 29 de enero de 2.002, así como las Sentencias de 1 de junio de 2.001 y de 5 de marzo de 2.002).





La tutela cautelar «inaudita altera» parte a que se refiere el artículo 135 citado sólo es posible, pues, ante circunstancias que pongan de manifiesto una urgencia excepcional o extraordinaria, esto es, de mayor intensidad que la normalmente exigible para la adopción de medidas cautelares que, según los trámites ordinarios, se produce al término del incidente correspondiente, con respeto del principio general de audiencia de la otra parte. La nueva Ley consiente que se sacrifique, de manera provisional, dicho principio de contradicción sólo cuando las circunstancias de hecho no permitan, dada su naturaleza, esperar ni siquiera a la substanciación de aquel incidente procesal.

TERCERO.- Dispone el art 130 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998 que previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso, así como que esta podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Desde el punto de vista del *fumus bonis iuris* cabe señalar que corresponde a las Corporaciones Locales el control de las actividades susceptibles de afectar al valor del medio ambiente, y adoptar de forma eficaz las medidas necesarias y suficientes para impedir las persistencia de aquella contaminación y facilite el disfrute por las personas del derecho a un medio ambiente adecuado para desarrollo de estas, posibilitando la protección de otros valores, igualmente, protegidos e interrelacionados con aquél, como son el derecho a la salud.

De lo expuesto se puede colegir el interés público que la protección de los valores referidos implica y la necesidad que en coherencia con la actuación de las Administraciones Públicas para hacerlos operativos, los Tribunales deban respaldar con eficacia aquella actuación que viene avalada con la presunción del principio de legalidad. De forma que en la defensa del medio ambiente está implicada una auténtica función pública ("los poderes públicos velarán ...." dice el art. 45.2 de la Supra-Norma), que se base en el modelo del Estado social, y que ha llevado al Tribunal Constitucional a mantener que la protección del Medio Ambiente se constituya como límite legítimo a la actividad económica, tratando de armonizar los intereses en conflicto, utilizando como parámetro de esta armonización el





Administración de Justicia

"interés general" (Sentencias del Tribunal Constitucional nº 64/1982, de 4 de noviembre; nº 170/1989 de 29 de octubre y nº 119/01 de 24 de Mayo)..." .

Conforme a lo dispuesto en el art. 130 de la LJCA, y previa valoración circunstanciada de todos lo intereses en conflicto cabe apreciar que la no adopción de la medida de suspensión cautelar de la actuación impugnada, en los términos solicitados por la entidad recurrente, haría perder la finalidad legitima al recurso por cuanto de estimarse el recurso interpuesto contra la actuación impugnada consistente en el Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid , en lo relativo a establecer un periodo de aviso que se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como máximo el 30 de septiembre de 2019, sin perjuicio de su posible ampliación hasta que finalice la auditoria y se adopten las oportunas soluciones de mejora-, se habría producido una evidente emisión de gases contaminantes en la Zona de "Madrid Central" por la entrada de vehículos contaminantes no autorizados, que al no ser sancionados durante el periodo de aviso, entraran sin limitación ni control alguno, en una zona sujeta a restricciones permanentes como las zonas de Bajas Emisiones y las Áreas de Acceso Restringido, incluyendo las Zonas de Bajas emisiones (ZBE) denominada "Madrid Central", y que en ningún caso ha sido dejada sin efecto por la actuación recurrida, habiéndose implantado definitivamente desde el 16 de marzo de 2019, sin que se aprecie que se haya producido modificación sustancial alguna.

CUARTO.- Conforme determina el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional existentes circunstancias para no hacer especial pronunciamiento respecto de las costas causadas en este incidente.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, emanada del Pueblo Español, me concede la Constitución.

DISPONGO

PRIMERO.- Que procede acordar la medida cautelar provisionalísima consistente en suspender la eficacia del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 27





de junio de 2019, en lo que hace referencia al punto Tercero de su parte dispositiva consistente en establecer un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central mientras el sistema automatizado de control de accesos y de detención de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoria.

SEGUNDO.- Fórmese pieza separada con copia del escrito solicitando la suspensión de la resolución recurrida y de la presente resolución, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de la Jurisdicción, procede dar audiencia al AYUNTAMIENTO DE MADRID para que en el plazo de tres días alegue por escrito lo que estime procedente.

Transcurrido el plazo se dictará auto sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, el cual será recurrible conforme a las reglas generales.

TERCERO.- Comuníquese urgentemente esta resolución al AYUNTAMIENTO DE MADRID, a fin de que disponga lo necesario para el inmediato cumplimiento de lo acordado.

Contra el pronunciamiento sobre la medida cautelar provisionalísima no cabe recurso alguno y contra los restantes pronunciamientos cabe **recurso de reposición** en el plazo de cinco días desde la notificación, **previa constitución del depósito** previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no admitir a trámite dicho recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado nº 2898-0000-93-0298-19 BANCO DE SANTANDER GRAN VIA, 29, especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 20 Contencioso-Reposición/Súplica (25 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio).





Así por este su auto, lo acuerda, manda y firma la Ilma Sra. D. JESÚS TORRES MARTÍNEZ Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 24 de Madrid.

EL MAGISTRADO

DILIGENCIA.- La extiendo yo la Letrada de la Admón. de Justicia para hacer constar de conformidad con el artículo 204.3 LEC que en esta fecha se une a las actuaciones el Auto que antecede que ha sido firmado por el/la Magistrado/a- Juez/a de este juzgado. Doy fe."

